

非 DAC 援助国与国际援助体系:影响及比较

刘爱兰 黄梅波

内容提要 近年来,非发展援助委员会援助国在国际援助舞台上开始发挥越来越重要的作用,它们的出现使得关于国际援助体系改革的呼声越来越强烈。非 DAC 国家的援助在规则和做法上与传统的 DAC 国家均存在较大差异,这些非 DAC 援助国的表现影响到国际援助体系从资金来源到原则、管理方式朝更加多元化的方向发展,非 DAC 援助国的出现对国际援助体系产生了一定的影响,同时,对国际援助主体间的沟通与对话,对国际援助体系的改革也有着重要意义。

关键词 非 DAC 援助国 官方发展援助 援助有效性 发展有效性

一、非 DAC 援助国与 DAC 援助国的比较

非 DAC 援助国家/地区分为五类:第一类是 OECD 成员国中的非 DAC 援助国;第二类是欧盟成员国中的非 OECD 援助国;第三类是阿拉伯援助国;第四类是 BRICS 援助国;第五类是其他援助国。在五种分类中,由于前两类国家或者是欧盟成员国,或者是 OECD 成员国,或者同时是欧盟和 OECD 的成员国,所以其大多数在对外援助中都采用 DAC 政策和标准,而后三类国家,特别是印度、中国等新兴市场国家,其对外援助的原则、方式与 DAC 国家有很大的不同。这些国家与 DAC 援助国之间的区别主要体现在以下七个方面:

(一) 对官方发展援助的定

义不同

DAC 国家的官方发展援助是指官方部门以优惠金融项目提供的,以促进受援国经济发展和福利改善为主要目标的无偿援助和贷款,同时还包括技术援助,但不包括军事援助。除少数国家外,非 DAC 援助国不采用 DAC 国家关于官方发展援助的定义,有些非 DAC 国家官方发展援助的统计不仅包括传统意义上的政府无偿援助、优惠贷款等项目,还包括军事援助、有条件的出口信贷等项目。另一方面,DAC 国家关于官方发展援助的统计中包含债务减免、难民和学生成本,但是非 DAC 国家的官方发展援助中往往不包括这些项目。到目前为止,非 DAC 国家对官方发展援助尚未有一个明确的定义。

(二) 官方发展援助规模存

在差异

据 OECD《发展合作报告 2010》统计,2008 年,DAC 国家官方发展援助总额为 1215 亿美元,其官方发展援助占国民生产总值的比重为 0.2%-1%。由于非 DAC 援助国对官方发展援助没有明确的定义,再加上一些国家并没有报告其官方发展援助方面的相关数据,所以很难精确计算非 DAC 国家对外援助的总体规模。但是,可以明确的是,自 2003 年以来,虽然非 DAC 国家官方发展援助总额得到了迅猛发展,并且在未来几年这一数额仍将会持续大幅上升。但是,非 DAC 国家官方发展援助占国民生产总值的比重仅为 0.01%-0.58%,即使是对外援助相对规模最大的非 DAC 援助国,其重要性仍然不如大多数 DAC 援助国。因此,DAC 援助国仍然是国

际援助的主力军,非 DAC 援助国对外援助相对规模还不足以支撑其在国际援助体系中占有重要地位。

(三) 共同的对外援助终极目标

理论上说,非 DAC 援助国和 DAC 援助国对外援助的终极目标是相同的,都是以联合国千年发展目标为最高目标。千年发展目标是 2000 年 9 月于联合国千年首脑会议上正式提出的,旨在 2015 年之前消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视。2002 年,墨西哥蒙特雷发展筹资高级别会议上提出的《蒙特雷共识》,再次强调要在 2015 年以前实现千年发展目标的承诺。2006 年的《千年发展目标全球监控报告》又提出了一个监控治理的框架,呼吁援助国和国际金融机构利用该框架来改善实践活动,以促进千年发展目标的实现。非 DAC 国家和 DAC 国家积极响应联合国的倡议,在联合国发展筹资高级别会议和联合国千年发展目标高级别会议上,许多国家先后宣布了各项援助发展中国家发展的举措,涉及农业、卫生、免债、基础设施、清洁能源、零关税待遇、人力资源开发、经贸与金融合作等领域。尽管如此,各国对外援助的侧重点有所不同,有些国家比较侧重消灭极端贫穷和饥饿、遏制艾滋病/艾滋病、疟疾以及其他疾病的蔓延,有些国家则侧重于良政、发展和减轻贫穷等。

(四) 相似的对外援助动机和不同的表现

不管是 DAC 国家还是非 DAC 国家其对外援助的动机都可以从发展动机、政治(外交)动机、经济动机和人道主义动机四个方面进行分析。首先,从各援助国对外援助的终极目标可以导出各援助国对外援助的初始动机是促进发展中国家的经济社会发展。它们对发展中国家提供援助主要是为了帮助这些国家加强基础设施建设、完善投资环境,解决经济建设中的物资不足、技术落后等问题,从而刺激受援国国内经济增长和经济结构改善,减轻并最终消除受援国的贫困状况。但是,不论是传统的 DAC 国家,还是非 DAC 国家,不管它们提供何种形式的对外援助,其本国的政治经济利益都是它们提供对外援助的重要依据。从政治(外交)方面看,冷战期间,各国的对外援助主要是基于本国战略地位的考虑;冷战结束以后,各国援助的目标国家发生了变化,这与世界政治经济格局的转变以及本国国家利益的变化是密切相关的。从经济方面看,各国对外援助一定程度上均与维护、实现和扩大本国的经济利益,确保资源供应、扩大本国出口市场和扩展投资场所等经济动机有关,希望通过对外援助促进受援国的经济发展,最终为本国经济利益的最大化创造更为有利的外部条件和更为宽松的国际环境。一些国家提供的捆绑援助是这一动机的直接体现。当然,拯救生命,舒缓不幸状况,维护“人类尊严”的人道主义动机是各国对外援助的又一重要动机,

其中比较典型的是北欧国家的对外援助。21 世纪以来,DAC 国家人道主义援助的数额呈不断上升的趋势。近年来,一些非 DAC 国家也越来越基于人道主义方面的考虑提供对外援助。例如,《中国的对外援助》白皮书公布,中国政府自 2004 年 9 月正式建立人道主义紧急救灾援助应急机制以来,累计开展紧急援助近 200 次。

但是,由于各国所处国际政治、经济地位和经济发展阶段的差异,各国对外援助动机的体现存在较大不同。例如,美国对外援助主要是基于本国政治、军事方面的考虑;由于受自身国际政治地位和地理位置的限制,日本的对外援助与本国经济利益直接挂钩,援助、投资、贸易三位一体是其对外援助的重要特征,同时考虑到政治安全因素,并谋求战略利益;法国在对外援助中,重视法国形象以及法国文化的宣传,扩大文化影响。总的来说,自 20 世纪 90 年代以来,DAC 国家越来越关注受援国的人权、民主等问题,越来越重视援助能否给受援国带来政治的进步和社会经济的发展。与 DAC 国家相比,大多数非 DAC 国家对外援助主要是基于维护地区和平、获得政治影响力、开发当地资源、拓展产品市场、带动本国贸易和投资、发展本国经济等方面考虑。

(五) 遵循的原则不同,导致援助的限制性条件的差别

DAC 国家在对外援助中往往附加政治、人权、环境保护等

条件。非 DAC 国家特别是发展中国家的外交原则是以万隆原则为基础制定的,主要体现为和平共处五项原则,在对外援助中,平等互利、互不干涉他国内政是它们特别强调的原则。像中国、巴西、印度这三个非 DAC 援助大国就非常重视这一方面。遵循原则的不同使得不同类型国家的对外援助在具体做法上存在很大差别。

在援助提供的政策限制性方面,DAC 援助国往往将民主、良政和人权等作为向发展中国家提供援助的先决条件,它们希望向受援国输出改革、发展经济思想和先进的技术,并培养这些国家的民主意识,从而将本国的价值观扩展到海外。与之相反,非 DAC 援助国强调发展援助不应该干预受援国内政,所以它们的对外援助几乎不附加任何政治条件。这种不干涉他国内政的原则得到了 2008 年《阿克拉行动议程》(Ac cra Agenda For Action, AAA)的认可。

据 OECD《发展合作报告 2010》,从援助提供的经济限制性方面看,2001 年,DAC 采纳了放松对最不发达国家(Least Developed Countries, LDCs)援助的建议,并取得重大进展,截止到 2007 年,79%的 DAC 双边援助已不是捆绑援助。Peter Kragelund(2008)认为这一做法可以提高对外援助效率。与之相比,非 DAC 援助国的项目援助通常与商品和服务的购买捆绑在一起,它们提供的援助是通过包括其他形式资金流动在内的

一揽子交易进行的。

(六) 对外援助的特点差异较大

由于两类国家所遵循的原则存在差异,这就决定了它们在对外援助中与受援国之间的关系,以及提供援助的侧重点有很大不同。

在提供援助的渠道方面,非 DAC 援助国中不同类型国家采取的渠道不同,例如阿拉伯国家主要是通过双边渠道提供援助,而巴西和南非大部分对外援助是通过多边渠道进行的。但是,通常情况下,非 DAC 援助国在对外援助中使用的多边渠道比例比 DAC 援助国要低,据 OECD/DAC《2008 年 DAC 国家多边援助报告》显示,非 DAC 援助国平均只有 18%的对外援助是通过多边渠道提供的,这一数字远远低于 DAC 国家 30%的平均水平。尽管如此,多边组织在非 DAC 国家对外援助中发挥着越来越大的作用。目前,非 DAC 援助国提供援助的多边渠道主要有世界银行、联合国相关机构和地区发展银行等。

从援助的地区来看,Axel Dreher、Peter Nunnenkamp 和 Rainer Thiele(2010)以三个最大的 DAC 国家:美国、日本和德国为基准,通过 Probit 和 Tobit 模型检验了 2001-2008 年间 16 个非 DAC 援助国家/地区的工程援助情况,研究结论之一就是:相对于 DAC 援助国,非 DAC 援助国家/地区援助目的国集中于较邻近的周边国家。这主要是因为周边国家与它们在文化、语言

和历史等方面具有相似性,这可以使援助国更大程度上满足受援国的需求。同时还可以增强地区关系。与 DAC 国家相似,非 DAC 国家对非洲国家的援助呈现不断上升的势头,这一趋势可以弥补非洲国家发展中面临的巨大资金短缺问题。Vivien Foster(2008)研究发现,对非洲基础设施部门提供的财政援助有向少数国家集中的现象,例如,中国对基础设施部门 70%的投资集中于尼日利亚、安哥拉、埃塞俄比亚和苏丹;印度对这一部门的投资大部分集中于尼日利亚、苏丹和安哥拉三个国家。

从援助部门来看,DAC 援助国主要对医疗、教育等社会部门进行援助,而非 DAC 援助国最关注的是基础设施部门和生产部门,大约有一半的援助进入到了这两个领域。例如中国、印度被认为是两个给予基础设施部门权重最大的两个国家。除此之外,大约 20%的非 DAC 国家的援助被分配到了医疗、教育等部门,一些非 DAC 国家还向受援国提供军事援助。之所以呈现这一倾向是与一国经济发展要求相适应的。尽管如此,在部门的优先选择上,非 DAC 援助国和 DAC 援助国呈现出相类似的特征,例如,《2008 年土耳其发展援助报告》显示,该国 50%以上的援助直接投入到了包括教育和医疗在内的社会基础设施部门;OECD/DAC 统计资料显示,俄罗斯已经增加了对医疗部门的援助,该部门大约占俄罗斯双边援助总额的一半。

从援助效果的衡量和评估来看,DAC 国家重视各援助国之间的协调,以更好地分工协作,提高援助的有效性。2005 年 3 月,在巴黎举行的关于援助有效性的高层论坛通过的《关于援助有效性的巴黎宣言》,制定了所有权、对接、协调、绩效管理和共同责任五项原则。2008 年 9 月,在阿克拉举行的第三届援助有效性高层论坛通过的《阿克拉行动议程》,进一步强调了加强协调、增进援助有效性的重要性。根据这两项宣言,从 2008 年开始,DAC 成员国需提供三年内援助预算的相关信息,并对各受援国内的援助国数量和部门分布进行统计分析。同时,它们还将反腐败纳入援助当中。部分非 DAC 国家的对外援助属于南南合作的范畴,援助国和受援国之间建立起的是一种平等伙伴关系。它们试图根据自身发展经验,通过提供援助给受援国,从而促进受援国经济发展,最终带动双方贸易、投资的增长。这说明这些国家的对外援助更加注重经济发展,强调的是发展有效性。

总之,在对外援助中,非 DAC 国家和 DAC 国家所遵循的原则和各自表现出的特点的差异是由它们在世界格局中所处的经济地位和政治地位的差别决定的,并且这一差别短期内不会发生很大变化,这也就暗示着,未来相当长时期内,非 DAC 国家和 DAC 国家在对外援助中所遵循的原则和各自表现出的特点的差异仍会持续存在。

(七) 对外援助管理体系差距巨大

从对外援助管理体系方面来看,DAC 国家对外援助管理体系虽然自身存在着诸多缺陷,但在这些国家已经基本形成了相对完善、系统的对外援助决策机制,并且制定了对外援助法和相关法案,以规范政府的对外援助行为,避免对外援助的随意性;各国援助管理组织机构的设置虽然不同,但是都是随着各国政府根据实际情况的变化不断进行改革;为保证援助计划得到有效实施,越来越多的 DAC 国家使用计算机系统监测和评估它们全球范围的发展援助活动,以使援助工作得到有效监督,援助效果得到有效评估。与之相比,非 DAC 国家在这方面的做法与 DAC 国家相差甚远。总体上看,非 DAC 国家的对外援助缺乏完整的理论指导,这导致政策制定和援助计划的执行很分散,并且大多数国家对外援助水平的透明度不高;非 DAC 国家的对外援助管理体系缺乏统一的行政管理体制,在对外援助管理体系的优化结构、监督管理等方面存在缺陷,也缺乏管理和监督发展援助计划的中心协调机制。

尽管如此,从非 DAC 国家援助管理体系的发展趋势来看,当前非 DAC 国家这种分散的援助计划安排只是简单的开始,随着实践经验的不断积累以及同 DAC 国家更多的交流和学习,最终会步入相对完善、系统的对外援助管理体系。

二、非 DAC 援助国对国际援助体系的影响

近年来,随着非 DAC 国家对外援助数额的大幅增长,它们在国际援助体系中开始发挥越来越重要的作用。它们的出现削弱了传统 DAC 援助国的谈判地位,给现存国际援助体系带来了竞争性的压力,凸显了现有国际援助体系中的诸多不足。再加上受援国对现有援助体制的不满情绪日益高涨,因此重新思考和改革以发达国家为主导的国际援助体系,并开展新型合作与对话,以适应当前国际政治经济形势的新变化就显得十分紧迫。

非 DAC 援助国对国际援助体系的影响可以体现为:

首先,从援助的主体来看,非 DAC 国家的对外援助是国际援助体系的重要补充。一方面,对受援国来说,非 DAC 援助国的出现和发展使对外援助的数额不断增加、渠道更加多样化,发展中受援国不再像以前一样在援助类型和援助国方面仅限于在“标准化”的 DAC 援助范围内进行选择,并且在有效使用资金方面具有更大的自由。更重要的是,非 DAC 国家也曾面临过与受援国当前面临的相类似的发展问题,在减贫和发展经验方面,它们有许多可以与受援国分享的经验。尤其是,目前仍然是受援国的援助国可能更加了解受援国的需求,并且对特殊文化和政治条件更加熟悉,从而可以提供更加具有针对性的援助;对非 DAC 国家自身来说,其对外

援助数额的不断上升说明了非 DAC 国家在国际援助体系中力量的壮大和影响力的提升。但是,另一方面,虽然近年来非 DAC 国家对外援助数额增长迅速,其发展壮大客观上削弱了发达国家在国际援助体系中的主导地位,发展中国家会在国际援助体系中成为 DAC 国家之外的重要一极。但是,在今后较长一段时间内,国际援助体系仍然是由发达国家控制的。

其次,从国际援助体系具体规范的构建方面来看,未来会有两种可能情形出现:一是 DAC 国家加强与非 DAC 国家的协调与合作,修改现行对外援助规范,以兼容非 DAC 国家的对外援助规范,国际援助体系中仍然只有一种占主导地位的对外援助规则。例如,2005 年和 2008 年,发达国家分别推动了《关于援助有效性的巴黎宣言》和《阿克拉行动计划》的制定,要求各援助国之间加强协调与合作,尤其是希望与非 DAC 国家建立对话和合作机制,其最终目的就是建立起经过适当修改、覆盖范围更广以及继续以发达国家为主导的国际援助新规则。二是随着国内经济的发展,非 DAC 国家对外援助的发展潜力巨大,同时,它们会不断完善现有对外援助规范,形成一套具有该类国家特色的对外援助规范体系。随着非 DAC 国家对外援助规范的日益成熟,以及它们在国际援助体系中力量的壮大和影响力的上升,从而与 DAC 国家的对外援助规范并行成为国际援助体系

中两种占主导地位规范。

最后,北—南—南合作和南—南—南合作的三方合作方式具有把南南合作和 DAC 援助国各自的力量和经验结合起来的潜在优势,是增强非 DAC 国家、DAC 国家和受援国合作以提高援助效率的重要手段。从这个角度看,非 DAC 国家对外援助的规范和做法从某种程度上是对传统 DAC 国家原有对外援助规范和做法的补充,这些原则使国际援助体系的指导原则趋于完善。鉴于此,DAC 国家有必要积极与非 DAC 国家沟通、协调,开展新型合作和对话,以充分发挥不同类型援助国在对外援助中的比较优势,使国际援助体系的指导原则不断得到完善和发展。

(作者单位:厦门大学经济学院国际经济与贸易系、厦门大学中国国际发展研究中心)

参考文献:

刘爱兰、黄梅波:非 DAC 援助国及其对外援助的特点,《国际经济合作》,2011 年第 10 期。

Axel Drehera, Peter Nunnenkampb, Rainer Thielec, 2010, "Are 'new' donors different? Comparing the allocation of bilateral aid between non-DAC and DAC donor countries", Kiel Working Paper 1601.

Dane Rowlands, "Emerging donors in international development assistance: a synthesis report", International Development Research Centre, Canada, January 2008.

Kimberly Smith, Talita Yamashiro Fordelone and Felix Zimmermann,

2010, "Beyond the DAC: the welcome role of other providers of development co-operation", OECD Development Co-operation Directorate.

Ngaire Woods, 2008, "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance", International Affairs 84(6): 1205-1221.

Qi Guoqiang, 2007, "China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend," paper to the Conference on New Directions in Foreign Aid, Oxford/Cornell

Peter Kragelund, 2008, "The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?", Development Policy Review 26 (5): 555-584.

Richard Manning, 2006, "Will 'emerging donors' change the face of international co-operation?", Development Policy Review 24 (4): 371-385.

Vivien Foster, 2008, "The changing landscape of infrastructure finance in Africa, Nontraditional sources take on a growing role", Gridlines, PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), World Bank Note NO 43.October.

更正

本刊 2011 年第 10 期第 8 页“入选 2010 年全球最大 225 家国际工程承包商的的中国公司”中排名 33 位、第 14 页“2010 年全球最大 225 家国际工程承包商名录”中排名 162 位应为中国机械进出口(集团)有限公司,特此更正。